REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO DE 2024

( )

"Por el cual se reglamenta el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe del Título 6 y se adiciona el Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, y

CONSIDERANDO

Que el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, compiló y racionalizó las normas de carácter reglamentario que rigen en materia tributaria.

Que el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, establece que el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular - CEC, así:

"*ARTÍCULO 52. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular - CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.*"

Que, en consecuencia, es necesario que el Gobierno Nacional reglamente la Certificación de Economía Circular -CEC.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-506 de 2023, declaró inexequible la expresión, *"bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén*

contenidos en", contemplada en los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 "*Por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"*.

"(…) *72. Con todo, es de anotar que la declaratoria de inexequibilidad parcial de la definición de la sujeción pasiva del impuesto prevista en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50* ***no*** *implica una indefinición de los elementos estructurales del tributo –como sostuvieron algunos de los intervinientes y la Vista Fiscal–, pues estos fueron fijados por el Legislador en el artículo 51 que creó el impuesto nacional a los productos plásticos de un solo uso, utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, tal y cual se desprende de la literalidad de la norma.*

(…)

80. Por tanto, si se examinan los antecedentes que precedieron y/o acompañaron el proceso de creación democrática de la Ley y, al paso, se toma nota del contexto normativo en el que estas normas quedaron incorporadas, entonces, resulta claro que declarar inexequible la expresión no coincidente ***"bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en"*** *contemplada en los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 permite armonizar "los elementos de la sujeción pasiva y el hecho gravable del tributo prevista en el artículo 51, en el sentido de que ese hecho generador del impuesto no es otro distinto que* ***"la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes"****.*

81. Así las cosas, los términos "productor" e "importador" quedan definidos de la siguiente forma en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022:

> *c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:*
>
> *1. Fabrique, ensamble o remanufacture embalajes o empaques de plástico de un solo uso.*
>
> *2. Importe envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.*

82. De ese modo, se supera la situación de falta de certeza e inseguridad jurídica y se pone fin a la indeterminación generada respecto de la sujeción pasiva y del hecho gravable en el contexto del tributo a los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. En esa medida, las definiciones contempladas en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que fijan el alcance de la sujeción pasiva del impuesto conservarán, de manera exclusiva, los elementos del tributo establecido en el artículo 51 del mismo estatuto legal.

(…)

84. La Sala encuentra que la lectura conjunta de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022, tras el retiro de la expresión contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50, permite entender que lo que grava el tributo no es el bien contenido en el envase, embalaje o empaque, sino el material de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes. De este modo, se hace factible aplicar el impuesto." (Subrayas fuera del texto)

Que la citada sentencia declara exequible el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, con el que se creó el Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, que hace factible su aplicación a partir de la fecha de expedición de la Ley.

Que la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 23 de mayo de 2024, expediente 27616, consideró que la interpretación contenida en la doctrina de la Dirección de Gestión Jurídica y la Subdirección de Normativa y Doctrina desde el 20 de enero de 2023, disponible en el sitio web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en lo referente a que el sujeto pasivo del impuesto es el productor y/o importador de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes "*era la única viable para aplicar el tributo recién creado, lo cual se acompasa con los artículos 2 y 792 del ET.*".

Que para la aplicación del mecanismo de no causación del artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, es necesario establecer un contenido mínimo de la certificación de economía circular - CEC para que los contribuyentes liquiden y presenten la declaración correspondiente a partir de dicha certificación.

Que para permitir la aplicación del mecanismo de no causación a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2277 de 2022, se establece un mecanismo transitorio para que los contribuyentes puedan corregir sus declaraciones presentadas o acumular la certificación en el futuro, de manera transitoria.

Que, en cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto por el Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, el proyecto de decreto fue publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. *Modificación del epígrafe* del Título 6 de la *Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.* Modifíquese el epígrafe del Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

"Título 6

Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas e impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso"

Artículo 2. ***Adición del Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016.*** Adiciónese el Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

"CAPÍTULO 4

Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes

Artículo 1.5.6.4.1. ***Determinación de la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.*** No causarán el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, las toneladas de producto plástico resultantes de multiplicar la cantidad total de toneladas gravadas con el impuesto para la respectiva vigencia, por un Factor de No Causación, cuya forma de cálculo, será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que serán acreditadas en la Certificación de Economía Circular - CEC.

El factor de no causación se establecerá con base en alguno o algunos de los siguientes criterios:

1. Contenido mínimo de material reciclado en el nuevo producto.

2. Aprovechamiento de residuos de productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

3. Recolección de material reciclable de envases, embalajes y empaques.

4. Formar parte y gestionar sus residuos dentro de un plan colectivo de gestión ambiental de residuos de envases y empaques durante toda la vigencia correspondiente, según lo establecido en la resolución 1407 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya, cuando corresponda.

Parágrafo 1. El Factor de No Causación corresponderá con un valor entre cero (0) y uno (1).

Parágrafo 2. El Factor de No Causación se calculará para cada año comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, sin que los valores obtenidos en vigencias anteriores sean acumulables.

Parágrafo 3. El Factor de No Causación se establecerá con base en los resultados de la evaluación de la gestión posconsumo de residuos de envases y empaques y

residuos plásticos de un solo uso, según lo establecido en la Resolución 1407 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya y aplicará para el año de solicitud de la no causación.

Parágrafo 4. No se otorgará la Certificación de Economía Circular - CEC cuando se incumplan las obligaciones y metas de aprovechamiento, contenido mínimo o recolección, de conformidad con la Ley 2232 de 2022 y la reglamentación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 5. Los contribuyentes del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes podrán aplicar el mecanismo de no causación del impuesto de que trata el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022 según lo establecido en la reglamentación del Factor de No Causación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la demás reglamentación de que trata el presente Decreto.

Artículo 1.5.6.4.2. ***Expedición de la Certificación de Economía Circular – CEC.*** Para efectos de lo contemplado en el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la forma y los requisitos que deberá cumplir el sujeto pasivo, con el fin de obtener la Certificación de Economía Circular -CEC que deberá ser tramitada ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

La Certificación de Economía Circular – CEC será expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, previa verificación del cumplimiento de los criterios, para establecer el factor de no causación y tendrá vigencia de un (1) año.

Artículo 1.5.6.4.3. ***Presentación de la Certificación de Economía Circular - CEC para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.*** Para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, el sujeto pasivo, titular de la Certificación de Economía Circular – CEC, deberá contar con esta certificación, previo a la presentación de la declaración del impuesto.

Parágrafo 1. La Certificación de Economía Circular – CEC determinará la proporción de la base gravable del impuesto objeto de no causación, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.5.6.4.1. del presente Decreto, sin dar lugar a la devolución del impuesto.

Parágrafo 2. La cantidad de producto plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes sobre la que se hace efectiva la no causación del impuesto no podrá ser mayor a la cantidad certificada.

Artículo 1.5.6.4.4. ***Contenido mínimo de la Certificación de Economía Circular -CEC que acredite la no causación del impuesto de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes.*** La Certificación de Economía Circular - CEC que acredite la no causación del impuesto de plástico de un solo uso

utilizado para envasar, embalar o empacar bienes contendrá como mínimo la siguiente información:

1. Fecha de expedición.

2. Numeración consecutiva que asigne la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA a la certificación.

3. Número de identificación tributario – NIT y nombre o razón social del sujeto pasivo.

4. Porcentaje de cumplimiento del contenido mínimo de material reciclado en el nuevo producto certificado por un organismo evaluador de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC y/o de aprovechamiento de residuos de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y/o de recolección de material reciclable de envases, embalajes y empaques

5. Evidencia documental de que el sujeto pasivo forma parte y gestiona sus residuos dentro de un plan colectivo de gestión ambiental de residuos de envases, embalajes y empaques durante toda la vigencia correspondiente, según lo establecido en la Resolución 1407 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya, cuando corresponda.

6. Cantidad en gramos de producto plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes, gravada con el impuesto, sobre el cual se realizó el cálculo de no causación.

7. Cantidad en gramos de producto plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes sobre las cuales no se causa el impuesto.

8. Fecha de vigencia de la certificación.

9. Nombre y firma del funcionario responsable de expedir la certificación.

Artículo 1.5.6.4.5*. Conservación de la documentación que acredita la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.* El sujeto pasivo del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes deberá conservar la documentación de que trata el artículo 1.5.6.4.1. de este decreto, durante el término de firmeza de la declaración en la que liquide el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Artículo 1.5.6.4.6. *Control e información.* En ejercicio de las amplias facultades de fiscalización y control, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, podrá solicitar a los sujetos pasivos y responsables del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y a sus adquirentes, información relacionada

con la no causación del impuesto a que se refiere el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022.

Artículo 1.5.6.4.7. ***Reconocimiento de la no causación del impuesto de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes desde el 13 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023.*** Podrán solicitar la no causación del impuesto de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes, los sujetos pasivos a los que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA les expida la o las certificaciones de economía circular - CEC que acredite el periodo desde 13 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023.

Para tal fin, se deberá surtir el siguiente procedimiento:

1. Si ya presentó la declaración del impuesto de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes, de los años 2022 y 2023, podrá corregirla para disminuir el valor a pagar en los términos previstos en el artículo 589 del Estatuto Tributario, indicando el valor en gramos de la venta o retiro que no causa el impuesto con base en la Certificación de Economía Circular - CEC expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA para el periodo fijado en el inciso primero del presente artículo.

   Si la corrección genera un pago en exceso, éste lo podrá solicitar en devolución en los términos previstos en el Estatuto Tributario y las normas reglamentarias sobre la materia. En este caso, no aplicará la restricción del parágrafo 2 del artículo 1.5.6.4.3 del presente decreto.

2. Si ya presentó la declaración y opta por no corregirla en los términos previstos en el artículo 589 del Estatuto Tributario, podrá acumular en la declaración del año 2024 o siguientes, el valor que corresponde a las respectivas operaciones hasta el monto total del impuesto que cubra la Certificación de Economía Circular - CEC. En este caso no aplicará la restricción del parágrafo 2 del artículo 1.5.6.4.1 del presente decreto.

Los responsables y sujetos pasivos del impuesto de plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, deberán realizar los registros contables que correspondan y conservar los soportes contables que lo acrediten, junto con la o las certificaciones de economía circular - CEC que soporten la no causación, en dicho periodo.

Artículo 3. ***Vigencias.*** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, modifica el epígrafe del Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 y adiciona el Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

Entidad originadora:	*Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
Fecha (dd/mm/aa):	*Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia*
Proyecto de Decreto/Resolución:	*Por el cual se reglamenta el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe del Título 6 y se adiciona el Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes*

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La situación a nivel global.

Las actuales dinámicas sociales y el acelerado crecimiento de la población han traído consigo una mayor presión sobre los recursos naturales. Su veloz demanda para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos genera el agotamiento e impactos severos sobre recursos como el agua, el aire y el suelo. Estudios llevados a cabo por la comunidad europea, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos -(EPA), otros entes gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), dan cuenta de que actualmente en el mundo, más de 80 naciones hoy sufren escasez de agua, que el 30 por ciento de la producción de alimentos en el mundo termina en los rellenos sanitarios, y se estima que para el año 2050, de continuar al ritmo acelerado de consumo habrá una extracción global de recursos naturales de 140 billones de toneladas en los países desarrollados. Según la Directiva (UE)904/19 del Parlamento Europeo, entre el 80% y el 85% de la basura marina, medida por recuentos en las playas, es residuo plástico, de los cuales los artículos de plástico de un solo uso representan el 50% y los relacionados con la pesca el 27% del total. Los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa. Una proporción significativa de los artes de pesca introducidos en el mercado no se recogen para su tratamiento.

Los productos de plástico de un solo uso y los artes de pesca que contienen plástico son pues, un problema especialmente agudo en el contexto de la basura marina, suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad y la salud humana, y están

perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo. Según el estudio "DE LA CONTAMINACIÓN A LA SOLUCIÓN-UNA EVALUACIÓN GLOBAL DE LA BASURA MARINA Y LA CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICOS", ONU, 2021, se prevé que la cantidad de desechos plásticos que entran en los ecosistemas acuáticos casi se triplique, y pase de entre 9 y 14 millones de toneladas por año en 2016 a entre 23 y 37 millones de toneladas por año previstas para 2040. Así mismo, destaca que "*Cuando los plásticos se descomponen en el medio marino, transfieren microplásticos, microfibras sintéticas y celulósicas, sustancias químicas tóxicas, metales y microcontaminantes a las aguas y sedimentos y, finalmente, a las cadenas tróficas marinas. Los microplásticos actúan como vectores de organismos patógenos perjudiciales para los seres humanos, los peces y las poblaciones acuícolas. Al ser ingeridos los microplásticos pueden ocasionar cambios en la expresión de genes y proteínas, inflamación, alteración del comportamiento alimentario, disminución del crecimiento, cambios en el desarrollo del cerebro y reducción de las tasas de filtración y respiración. También pueden alterar el éxito reproductivo y la supervivencia de los organismos marinos y poner en peligro la capacidad de las especies clave y los "ingenieros" ecológicos para crear arrecifes o sedimentos bioturbados*".

Igualmente, la ONU en su documento Global Material Flow and Resource Productivity, 2016 estima que 70 mil millones de toneladas de materias primas se extrajeron de la tierra en el año 2010, tres veces más que en los años 70. Los países más ricos consumen en promedio 10 veces más materiales que los países más pobres y dos veces más que el promedio mundial.

Con el fin de atender la problemática, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), realizada el 13 de marzo de 2019, la ONU preocupada porque los desechos, en particular los desechos plásticos, no se gestionan de manera eficaz en todos los Estados miembros, consciente de que solo se ha reciclado el 9% de las 9.000 millones de toneladas de plástico producidas en la historia y de que la mayor parte del plástico termina en vertederos y en el medio ambiente, y conscientes de que, a menos que cambien las actuales pautas de consumo y prácticas de gestión de desechos, en 2050 habrá unas 12.000 millones de toneladas de basura plástica en vertederos y el medio ambiente, se suscribe un compromiso para combatir la contaminación causada por los productos de plástico de un solo uso, alentando a los Estados miembros a que elaboren y apliquen medidas a nivel nacional o regional, según proceda, para promover la determinación y el desarrollo de alternativas ambientalmente sostenibles a los productos de plástico de un solo uso considerando el ciclo de vida y a promover una mejor gestión de residuos que contribuya a reducir el vertido de desechos plásticos en el medio ambiente.

Así mismo, insta a los Estados a colaborar con la industria para alentarla a innovar y encontrar alternativas a los productos de plástico de un solo uso que sean asequibles e inocuas para el medio ambiente, a promover modelos empresariales que tengan en cuenta el impacto ambiental de sus productos; a promover el uso más eficaz posible de los recursos en el diseño, la producción, la utilización y la gestión racional de los plásticos; a adoptar medidas en relación con la educación ambiental; a combatir los desechos mediante la legislación, la aplicación de los acuerdos internacionales, la provisión de infraestructuras adecuadas de gestión de los desechos, la mejora de las prácticas de gestión de desechos, el apoyo a la reducción de los desechos al mínimo y realizar actividades de limpieza en áreas críticas, el intercambio de información y el apoyo a la innovación, así como a promover y mejorar la cooperación en la investigación científica.

De forma complementaria manifiestan su preocupación por la generación de los microplásticos e invitan a reducir su vertimiento en el medio marino, en especial mediante la eliminación de los productos que contienen microplásticos, cuando sea posible; fomentar la innovación en el diseño de productos para reducir las liberaciones secundarias de microplásticos procedentes de fuentes terrestres y marítimas, y mejorar la gestión de los desechos cuando sea necesario y prevenir las pérdidas de microplásticos primarios.

Por último, la Asamblea mencionada invita a los Estados miembros, entre otros, a examinar enfoques y políticas con los que lograr un consumo y una producción sostenibles, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y el avance hacia una economía circular durante la elaboración de los planes y las políticas nacionales pertinentes, las estrategias de desarrollo sostenible y las políticas sectoriales, a fin de desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente y el consumo de recursos primarios; subraya la importante función que cumple el sector empresarial y financiero al prestar apoyo a los Estados miembros en la aplicación de enfoques para lograr un consumo y una producción sostenible en todas sus formas, en particular, pero no exclusivamente, la economía circular y otros modelos económicos sostenibles, e invita al sector empresarial y financiero a considerar la posibilidad de utilizar la evaluación del ciclo de vida con los bienes y servicios que producen y proporcionan.

En ese mismo sentido, para avanzar en la solución de la problemática, las repúblicas de Chile, Colombia, México y Perú reunidas en Lima, el 06 de julio de 2019, en la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, firmaron la Declaración Presidencial sobre la Gestión Sostenible de los Plásticos, con el propósito de promover la cooperación y asociaciones estratégicas para el desarrollo, entre otros, de diagnósticos técnicos, proyectos de infraestructura e instrumentos de política pública para el acompañamiento de acciones específicas que incidan en mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo el impacto del uso de plásticos y microplásticos en los ecosistemas y manifestando la firme intención de

trabajar, en el marco de la Alianza del Pacífico, en el análisis y desarrollo de iniciativas que contribuyan a la gestión integral del plástico con criterios de economía circular.

Situación en Colombia:

Colombia no es ajena a la necesidad de desarrollar una gestión gubernamental para impulsar el aprovechamiento, la reutilización y la disminución de la puesta en el mercado de envases, empaques y embalajes fabricados en plástico. Datos de distintas entidades del Gobierno Nacional establecen que el panorama es crítico, según el informe de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[1] se disponen en rellenos sanitarios y otros sitios autorizados más de 11,8 millones de toneladas anuales de residuos de los hogares, obligando al uso permanente de recursos naturales vírgenes. La actividad de aprovechamiento según el DANE[2], es apenas de 4 millones de toneladas (13.46%), considerando una generación total de residuos de más de 30 millones de toneladas en el año 2021. Por lo tanto, se debe empezar a gestionar la articulación y trabajo necesarios con los gremios y empresarios para impactar positivamente lo relacionado con la gestión de los enveses y empaques y especialmente los productos plásticos de un solo uso, que se producen y se comercializan de forma indiscriminada, pero su gestión en el marco de la economía circular es deficiente en Colombia.

Hoy el mundo entero enfrenta el desafío de reconocer, oportunamente, que una economía y una sociedad próspera no pueden concebirse sobre la base de la degradación ambiental, y que cada actor de la sociedad es parte de esa realidad. En este sentido, los países, sus gobiernos, sus ciudadanos y particularmente las economías emergentes requieren de una gestión ambiental compartida, entre el gobierno, la industria, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos.

En respuesta a la situación planteada, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de entidades del sector público, privado, ONG y la academia, formula el Plan para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un Solo Uso[3], orientado a fortalecer (i) el conocimiento y cultura en la disposición de residuos por parte de las personas y (ii) los sistemas aprovechamiento en el ámbito municipal y distrital, así como a promover el ecodiseño y la incorporación de la economía circular hacia el cierre de ciclos, entre otros, con el fin de evitar que una gran cantidad de artículos plásticos y microplásticos, terminan generando impacto sobre los ecosistemas.

---

[1] Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2022

[2] Cuenta ambiental y económica de flujos de materiales de residuos sólidos (CAEFM-RS), DANE, 2023.

[3] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 3 ISBN 978-958-5551-58-9, 2021

Según Acoplásticos[4], el 54% de la producción de la industria de plástico de Colombia corresponde a empaques y envases para productos alimenticios, productos de higiene y aseo, productos industriales, lubricantes. Una fracción de estos llega a ser utilizado incluso unos minutos o hasta unos segundos para luego ser desechado. Esto es evidente en los residuos de empaques, pitillos, vasos y cubiertos de un solo uso, entre otros. El ejemplo de los pitillos sirve para ilustrar bien la situación: se fabrican en un minuto, se usan unos 15 minutos y tardan muchos años en descomponerse.

Debido a la inadecuada disposición de residuos sólidos, estos se convierten en basura marina acumulada, afectando los ecosistemas y su capacidad de proveer servicios a la sociedad. La problemática ambiental derivada de la falta de conocimiento y cultura ciudadana, sumado a sistemas deficientes de aprovechamiento, la falta de políticas públicas para el cierre de ciclos, entre otros, ha generado impactos sobre los ecosistemas continentales, marinos y costeros.

Adicionalmente, tal como está plasmado en el mencionado informe, Acoplasticos, estima que cada colombiano utiliza alrededor de 33,7 kilogramos de plástico al año, considerando la población estimada para Colombia en 2018.

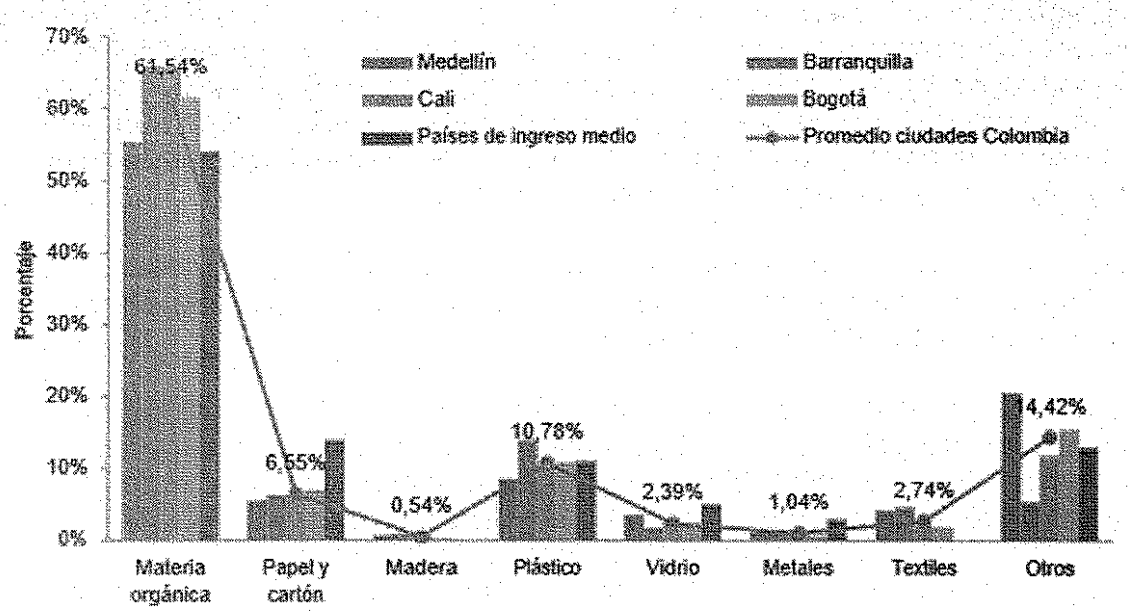
Así mismo, Colombia ha avanzado de manera significativa en la estructuración de una legislación amplia e integral que contribuye a dar solución a la problemática identificada. En efecto, la Ley 2232 de 2022 "*Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones*" establece disposiciones para la prohibición de algunos productos plásticos de un solo uso, y la responsabilidad extendida del productor (REP) orientada al cierre de ciclo de materiales plásticos. Adicionalmente, de forma complementaria, la Ley 2277 de 2022 "*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*", establece la creación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, generando señales claras para racionalizar la puesta en el mercado de los productos plásticos de un solo uso, mencionados e incentiva estrategias de economía circular en la industria.

El Gobierno de Colombia ha venido consolidando y fortaleciendo estrategias e instrumentos para impulsar la Economía Circular (ENEC), aportando elementos

[4] Fuente: Plásticos en Colombia, Acoplásticos, 2023

sustanciales para avanzar en el crecimiento y pluralización de sectores económicos, que conciben las consideraciones ambientales y sociales como parte integral del desarrollo del país, con énfasis en envases, empaques y embalajes y los productos plásticos de un solo uso.

El CONPES 3874 de 2016 – Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, establece la siguiente caracterización de residuos sólidos en algunas ciudades de Colombia.



Fuente: BID, 2015.

Generación:

El CONPES 3874 de 2016 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, indica que "(…) *en 2014 la generación de residuos sólidos urbanos y rurales se estimó en 13,8 millones de toneladas anuales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], 2015); es decir, cerca de 283 kilogramos por persona. Esta cifra representa un poco más de la mitad del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que está en 530 kilogramos. Sin embargo, se estima que*

la generación de residuos de la zona urbana y rural podría llegar a 18,74 millones de toneladas en 2030, lo que significa cerca de 321 kilogramos por persona al año o un incremento del 13,4% en la producción per cápita de residuos sólidos."

Este documento CONPES 3874 de 2016, estima que para el año 2019 se generaría un aproximado de 15.2 millones de toneladas de residuos en las áreas urbanas y rurales. De esta cifra, un 30% correspondería a materiales aprovechables[5], de los cuales el 50% corresponde a residuos de envases y empaques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018), por lo que la generación de este tipo de materiales sería de 2.2 millones de toneladas. Esta cifra no incluye los envases y empaques de productos exportados, cuyas estadísticas no están disponibles.

Para el año 2022 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios identificó 262 sitios de disposición final, 4 sitios menos que los identificados para el año 2021: 160 rellenos sanitarios, 79 botaderos a cielo abierto, 13 celdas de contingencia y 10 celdas transitorias[6].

Aprovechamiento:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el Informe Sectorial de la Actividad de Aprovechamiento – 2020, indicó lo siguiente:

En el tema de aprovechamiento, en el año 2016 se reportaron 99.242 toneladas; en la vigencia 2017 se lograron 529.447 toneladas; en el año 2018 se alcanzaron 974.039 toneladas; en el año 2019 se reportaron 1.407.785 toneladas, para el año 2020, 1.903.269 toneladas aprovechadas; los resultados para 2021 fueron de 2.270.140 toneladas y para el 2022 se aprovecharon 2.439.620 toneladas. (Informe Sectorial de la actividad de aprovechamiento. SSPD, 2022).

Así mismo, se avanzó en el proceso de formalización y fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio. Es así como en el año 2016 se contaba con 29 prestadores de la actividad de aprovechamiento en proceso de formalización; posteriormente en el año 2017 este número aumentó a 157; en la vigencia 2018 el reporte fue de 247; en el año 2019 aumentó a 362 y en el año 2020 se reportaron 494 prestadores de la actividad de aprovechamiento en proceso de formalización. (Informe Sectorial de la actividad de aprovechamiento. SSPD, 2020).

[5] Plástico, papel, cartón, metales, textiles, vidrio y envases multicapa
[6] Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2023

Por tal razón, el Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible con el fin de fortalecer la gestión integral y aumentar el aprovechamiento de residuos, viene liderando espacios de participación con los sectores público y privado, academia, ONG y recicladores de oficio donde se analizan las problemáticas asociadas a corrientes de residuos específicas y se articulan las acciones para su prevención y gestión sostenible, como por ejemplo la Mesa para la Gestión Sostenible del Plástico.

En el marco del servicio de aseo y con la participación de los recicladores, se ha logrado la recuperación y aprovechamiento de materiales así:

Cantidades de materiales aprovechados por año

Año de reporte	Total, Toneladas aprovechadas/año
2018	974.039
2019	1.407.785
2020	1.903.269

*494 prestadores de la actividad de aprovechamiento. SSPD Bogotá 2021

De la tabla anterior, las familias de materiales más reportadas en la actividad de aprovechamiento en el ámbito del servicio público de aseo son la de papel y cartón con un 53,57% de representatividad, seguida por los plásticos con un 26%, metales con un 12,53% y vidrio con 7%[7].

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)[8] que maneja un universo amplio de información sobre la generación de residuos, la tasa de reciclaje de residuos para el año 2021 fue de 13.46% lo que equivale a unos 4.03 millones de toneladas aprovechadas.

Dado lo anterior, es necesario mencionar que en Colombia existe un bajo nivel de aprovechamiento de residuos, por lo cual la gran mayoría de éstos terminan su ciclo de vida en los rellenos sanitarios, botaderos a cielo abierto o en los ecosistemas.

[7] INFORME SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá D.C., 2021.
[8] Cuenta ambiental y económica de flujos de materiales de residuos sólidos (CAEFM-RS), DANE, 2023.

Disposición final

A la fecha, Colombia se enfrenta a diversos retos en materia de aprovechamiento de residuos. Datos de la Superintendencia de Servicios Públicos indican que el 33.5 % del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años, de acuerdo con su licencia ambiental. Sumado a ello, las grandes ciudades tienen problemas de espacio y uso del suelo que limitan las posibilidades de construir nuevos rellenos sanitarios y como consecuencia de ello se derivan crecientes preocupaciones respecto a su uso, que van más allá del pasivo ambiental de largo plazo que generan. Por lo anterior, el desarrollo de instrumentos que promuevan el aprovechamiento y la reincorporación de materiales recuperados en el ciclo productivo, en el marco de la economía circular, se constituye igualmente en un mecanismo que contribuye a solucionar la problemática de la falta de capacidad en la disposición final.

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[9], en el año 2022, en el país se dispusieron 11.983.709,70 toneladas en el año de residuos sólidos presentados por los usuarios del servicio público de aseo, aumentando 0,26% respecto al año 2021. Del total de toneladas diarias dispuestas, el 43,7% corresponde a las 8 ciudades con mayor población: Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, San José de Cúcuta, Soacha y Soledad

Políticas ambientales relacionadas:

La economía circular desarrolla instrumentos para catalizar la implementación de las políticas del gobierno nacional relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Crecimiento Verde, Gestión Integral de los Residuos Sólidos, Desarrollo Productivo que promueve el encadenamiento, el fortalecimiento de las cadenas de valor, la transformación productiva y contribuye al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París.

En ese escenario, la Mesa Nacional para la Gestión Sostenible del Plástico, que tiene un enfoque de circularidad, está orientada a articular y ejecutar acciones en todas las fases del ciclo de vida del plástico para el mejoramiento de la sostenibilidad ambiental, económica y social, en beneficio de todos los colombianos, incorporando el concepto y las líneas de acción para implementar la economía circular.

[9] Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2022,

El Plan para la Gestión Sostenible del Plástico, incluye acciones orientadas a la sustitución de materiales hacia productos reutilizables, con contenido de materia prima reciclada o compostables o que sean fabricados o comercializados por empresas que demuestren su reciclaje o aprovechamiento de acuerdo a metas establecidas, también, la prohibición de su uso en áreas protegidas, ecodiseño, reducción gradual, aplicación de la responsabilidad extendida, comunicación y cultura ciudadana y articulación de acciones con todos los actores involucrados. Este Plan se constituyó en un insumo para el fortalecimiento de la legislación, especialmente para la expedición de la Ley 2232 de 2022 sobre reducción gradual del consumo de productos plásticos de un solo uso.

En dicha Ley se prohíbe la distribución y comercialización de diferentes productos plásticos como mezcladores y pitillos para bebidas, soportes plásticos para las bombas de inflar y copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón, bolsas utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías distribuidas en los puntos de pago, rollos de bolsas vacías dispuestas en los establecimientos de comercio para cargar o llevar alimentos a granel comercializados en dichos lugares, excepto para los productos de origen animal crudos, en un plazo de dos años a partir de su expedición.

De forma complementaria, la Política para la Gestión Integral de Residuos CONPES 3874 de 2016, acuerdo del Gobierno Nacional, incluye líneas de acción orientadas a la circularidad, la producción y el consumo sostenible. Esta iniciativa normativa contribuye de forma directa al cumplimiento de los objetivos y la implementación del plan de acción de que trata la política para la gestión integral de residuos, en particular la promoción de la economía circular.

El CONPES 3874 de 2016, Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, busca a través de la gestión integral de residuos sólidos aportar a la transición de un modelo lineal hacia una economía circular donde, haciendo uso de la jerarquía en la gestión de los residuos, se prevenga la generación de residuos y se optimice el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético. Así mismo, esta política pretende ser un complemento de la Política de Producción y Consumo Sostenible, en el sentido de que esta última busca cambiar los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana, para lo cual se proponen acciones dirigidas a ampliar el espectro de productos incluidos en el programa de compras públicas sostenibles y el uso de sellos ambientales para promover el consumo responsable.

Objetivo general: Implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento

de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático. Entre los Objetivos específicos esta promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. Estos mercados pueden ser ciudades grandes con gran producción de residuos orgánicos e inorgánicos o municipios pequeños con alta generación de orgánicos.

En ese contexto, la resolución de gestión ambiental de residuos de envases y empaques surge en el CONPES 3874 antes mencionado, en cumplimiento del Objetivo 1: Promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. Actividad 1,6 Desarrollar a través de una norma los instrumentos necesarios (económicos, técnicos e institucionales) con la participación del sector productivo para la estructuración del esquema de responsabilidad extendida del productor en envases y empaques.

En cumplimiento de las directrices de política, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Minambiente, expidió la Resolución 1407 de 2018, por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones, con instrumentos, herramientas y las obligaciones de cada uno de los actores participantes en el ciclo de vida de los envases y empaques, para establecer una gestión integral orientada a prevenir, promover el aprovechamiento, disminuir los residuos dispuestos en rellenos sanitarios y mejorar la eficiencia y la productividad de los recursos, que debe ser fortalecida. Dicha Resolución fue modificada por la Resolución 1342 de 2020 del mismo Ministerio, buscando mejorar las condiciones de trazabilidad de la información e incorporar el concepto de retornabilidad.

En ese contexto, a través de las Resoluciones señaladas, el Minambiente estableció a los productores la responsabilidad de gestionar los residuos que generan sus productos puestos en el mercado. Con la responsabilidad extendida del productor que inició su cumplimiento obligatorio en 2021, el sector reportó un aprovechamiento inicial de más de 290.000 toneladas de plástico durante ese año, según información de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Los envases y empaques que los consumidores adquieren en el comercio a través de la compra de alimentos y otros productos de consumo masivo, con excepción de los envases retornables, presentan una vida útil corta. Los materiales con los que muchos de dichos envases y empaques son fabricados están compuestos por elementos difícilmente degradables, lo que genera un serio impacto ambiental, ya que, como consecuencia de su corta vida útil, estos pasan a convertirse con facilidad en residuos en un corto periodo.

Estos residuos, especialmente los de resinas plásticas, dadas sus características físicas y químicas, tienen un proceso de descomposición lento que puede tardar años, generando condiciones ambientales adversas en los ecosistemas.

Así mismo, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia de la Vida 2022 – 2026", establecen en el numeral 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática; literal D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía; numeral 3. Modelos de bioeconomía basada en el conocimiento y la innovación; literal e. Economía circular basada en la producción y el consumo responsable, lo siguiente: "*El país usará eficientemente los recursos, e incorporará los materiales recuperados en nuevas cadenas de valor y reducirá su disposición final con especial énfasis en los plásticos de un solo uso. Con este fin, se presentará la Ley de Gestión Integral de Residuos con enfoque de economía circular. Además, se formulará la Política Nacional de Producción y Consumo Responsable para desarrollar el modelo de economía circular y se estructurarán proyectos estratégicos regionales para el desarrollo de la infraestructura de gestión de residuos, con enfoque de cierre de ciclos.* (...)"

En ese contexto, las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 2232 de 2022, impulsan las siguientes actividades:

- ✓ El aprovechamiento, entendido como el proceso mediante el cual los residuos de material plástico se recuperan, en su orden, por medio de la reutilización, el reciclaje, la valorización energética, y/o el procesamiento, o mediante cualquier otra tecnología que permita su reincorporación al ciclo productivo y/o generando beneficios sanitarios, ambientales, sociales o económicos.

- ✓ El cierre de ciclos, que implica las acciones encaminadas a reincorporar subproductos o residuos, como materia prima o insumos dentro de los mismos u otros procesos productivos, con el fin de generar valor agregado sostenible.

- ✓ La economía circular, como un modelo económico basado en sistemas de producción y consumo que promueven la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de flujos de materiales a través de innovación tecnológica, colaboración entre actores y modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible. Su objetivo propenderá por el mantenimiento del valor de los productos, los materiales y los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible en la economía y la reducción en la generación de residuos.

- ✓ El reciclaje, entendido como los procesos mediante los cuales se transforman los materiales o residuos plásticos o en cualquier caso aprovechables, para devolverles su potencial de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos.

Contribución a la generación de beneficios ambientales y económicos:

El proyecto de decreto establece los mecanismos para implementar la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, mediante la determinación de un factor de no causación que será regulado por el Minambiente y que depende de cuatro parámetros generan beneficios ambientales (porcentaje de contenido mínimo incorporado en un nuevo producto; porcentaje de aprovechamiento; porcentaje de recuperación y evidencia de participar en un plan colectivo). El sujeto pasivo puede presentar evidencias certificadas del cumplimiento de alguno o algunos de los parámetros que están definidos en las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

En ese contexto, además del beneficio económico para el sujeto pasivo, se contribuye de manera eficiente en la implementación de estrategias de producción y consumo responsable, economía circular, eficiencia en el flujo de materiales, agua y energía, y gestión integral de residuos. El instrumento fundamental es la implementación de esquemas de REP, que trae consigo diversos beneficios al ambiente y a la sociedad en general.

En el mundo existen diversos casos de implementación de esquemas REP a través de los cuales se busca el aprovechamiento de los residuos; por ejemplo, la Unión Europea regula la recuperación de empaques haciendo responsables a los productores de implementar sistemas de Logística Inversa o de Reversa en los programas de responsabilidad extendida del productor (Unión Europea, 1994). Una situación similar a la de la Unión Europea se presenta en Brasil, donde la Política Nacional de Residuos Sólidos contempla entre sus pilares la Logística Inversa, confirmando su importancia para fortalecer los programas orientados a la gestión integral y aprovechamiento de residuos[10].

En ese contexto, el proyecto de decreto establece los criterios para el cálculo del factor de no causación en función del contenido mínimo de material reciclado en el nuevo producto, el aprovechamiento de residuos de productos plásticos utilizados para envasar,

[10] Araujo, 2011.

embalar o empacar bienes, la recolección de material reciclable de envases y empaques y el desarrollo de una gestión conjunta de los plásticos de un solo uso en el marco de un Plan Colectivo de gestión ambiental de envases y empaques y plásticos de un solo uso. Estos criterios son prioritarios para implementar la economía circular con beneficios como los siguientes:

- Promociona el uso eficiente de los recursos naturales, a través del fomento del reciclaje y la reutilización de productos.
- Reduce los costos para la sociedad por la disposición en rellenos sanitarios.
- Disminuye los costos en restauración y conservación del medio ambiente al ejercer menor presión sobre los recursos naturales.
- Se incrementa la vida útil y disminuye los impactos negativos que se derivan de la disposición final de los residuos, racionalizando costos de disposición final.
- Reduce el gasto público en la gestión de residuos.
- Promociona la responsabilidad colectiva sobre los productos que se ponen en el mercado.
- Genera impactos positivos sobre el diseño y la producción, promoviendo la innovación tecnológica y mejorando la competitividad de las empresas y la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía.
- La Certificación de Economía Circular contribuye a maximizar la eficiencia en el uso de recursos, minimizando el desperdicio y promoviendo la reutilización, el reciclaje y la valorización de los materiales. Esto puede traducirse en una reducción de costos para las empresas, al disminuir la necesidad de adquirir nuevas materias primas y gestionar los residuos. Asimismo, se pueden obtener ahorros en términos de energía, agua y otros recursos naturales.
- El modelo de economía circular puede generar nuevas oportunidades de empleo en sectores como la gestión de residuos, la recolección, aprovechamiento y reciclaje de plásticos. La creación de puestos de trabajo en estas áreas contribuirá al crecimiento económico y al bienestar del País.
- La reducción del consumo de plásticos de un solo uso contribuye a mitigar los impactos ambientales asociados con su producción, uso y disposición. Esto conducirá a una disminución de los costos ambientales, como la contaminación del agua, el suelo y el aire, así como los costos de limpieza y recuperación de los ecosistemas dañados. A largo plazo, la preservación del medio ambiente puede generar beneficios económicos significativos, como el turismo sostenible o la conservación de recursos naturales.

Igualmente se busca impulsar la innovación en el ecodiseño de productos y servicios, promoviendo la optimización de recursos y la reducción del impacto ambiental. Las empresas que adoptan enfoques circulares pueden mejorar su competitividad al ofrecer

soluciones más sostenibles y atractivas para los consumidores. Esto puede generar ventajas comparativas en el mercado nacional e internacional.

Aspectos específicos del proyecto de decreto:

El objetivo del decreto es desarrollar el mandato contenido en el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, el cual regula no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Para estos efectos, se establece la manera en que se determinará la no causación del mencionado impuesto, tomando como base para el cálculo las toneladas de producto plástico resultantes de multiplicar la cantidad total de toneladas gravadas con el impuesto para la respectiva vigencia, por un Factor de No Causación, cuya forma de cálculo, será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que serán acreditadas en el Certificado de Economía Circular -CEC.

El factor de no causación se establecerá con base en alguno o algunos de los siguientes criterios:

1. Contenido mínimo de material reciclado en el nuevo producto.
2. Aprovechamiento de residuos de productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.
3. Recolección de Material Reciclable de envases y empaques.
4. Formar parte y gestionar sus residuos dentro de un Plan Colectivo de gestión ambiental de residuos de envases y empaques durante toda la vigencia correspondiente, según lo establecido en la resolución 1407 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya.

El reporte de las variables antes mencionadas que sean iguales o superiores a las metas de obligatorio cumplimiento contribuirá con un mejor desempeño ambiental, como se describe a continuación:

- ✓ Demostrar un porcentaje de contenido mínimo de material plástico reciclado en el nuevo producto, contribuye de manera efectiva a verificar que el material reciclado cumple un ejercicio de circularidad de la cuna a la cuna, con lo cual se optimiza el uso de materiales en las actividades económicas y se cierra de forma ideal el ciclo de los materiales, cumpliendo con el objetivo fundamental de la economía circular. La determinación del Contenido mínimo de material reciclado en el nuevo producto da cumplimiento a lo establecido en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022,

es una tarea que requiere certificación de tercera parte realizada por un organismo evaluador de la conformidad debidamente acreditado, lo cual permite realizar una verificación detallada, precisa, veraz y transparente de la trazabilidad de los materiales secundarios que formarán parte del nuevo producto durante su fabricación y que estaría fuera del alcance y las capacidades de la ANLA. Esta certificación de tercera parte deberá anexarse a la solicitud de no causación por parte del sujeto pasivo.

- ✓ Demostrar un porcentaje de aprovechamiento de material plástico, reincorporado como materia prima o producto final en el ciclo productivo, con respecto a los plásticos puestos en el mercado en el año base, también contribuye con el cierre de ciclos en el ámbito de la economía circular, sin embargo, el destino de los materiales puede ser diferente a su incorporación en un producto igual al original.
- ✓ Demostrar un porcentaje de recolección de material plástico reciclable, con respecto a los plásticos puestos en el mercado en el año base, para ser transformado en materia prima o producto final. Es un esfuerzo realizado en el proceso de acopio que garantiza su uso como materia prima en un nuevo producto.
- ✓ Demostrar que el sujeto pasivo forma parte de un plan colectivo de gestión ambiental de envases y empaques y productos plásticos de un solo uso, durante el periodo a evaluar: es fundamental la formulación y puesta en marcha de planes colectivos de gestión ambiental de envases y empaques y productos plásticos de un solo uso, generando economías de escala en la gestión inversa, disminución de la evasión de responsabilidades y facilita la participación de pequeños y medianos empresarios en el cumplimiento de la normativa vigente.

Adicionalmente se incluyen condiciones específicas para la determinación de la no causación del impuesto como se menciona a continuación:

El Factor de No Causación se calculará para cada año comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, sin que los valores obtenidos en vigencias anteriores sean acumulables y corresponderá con un valor entre cero (0) y uno (1). Dicho factor se establecerá con base en los resultados de la evaluación de la gestión posconsumo de envases y empaques y plásticos de un solo uso, según lo establecido en la Resolución 1407 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya y aplicará para el año de solicitud de la no causación.

Así mismo, con el fin de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, no se otorgará la Certificación de Economía Circular -CEC cuando se incumplan las obligaciones y metas de aprovechamiento, contenido mínimo o recolección, de

conformidad con la Ley 2232 de 2022 y la reglamentación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las certificaciones de economía circular - CEC podrán ser aplicadas por los contribuyentes según la reglamentación específica de la forma y los requisitos para calcular el Factor de No Causación, establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este mismo sentido, se establece que las solicitudes de certificación deberán ser tramitadas ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, entidad que será la encargada de expedirlas y tendrán vigencia de un (1) año.

Adicionalmente, para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, el sujeto pasivo deberá contar con la Certificación de Economía Circular – CEC, previo a la presentación de la declaración del impuesto, lo cual le permitirá determinar la proporción de la base gravable del impuesto objeto de no causación. Esta proporción no podrá ser mayor a la cantidad certificada.

En el proyecto de decreto se define también el contenido mínimo de la certificación de economía circular -CEC y se exige que el sujeto pasivo del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar conserve la documentación correspondiente a la certificación durante el término de firmeza de la declaración en la que liquide el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, con el fin de garantizar la implementación adecuada de la no causación, así como para que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en el ámbito de sus competencias, pueda solicitar a los sujetos pasivos y responsables del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y a sus adquirentes, información relacionada con la no causación del impuesto a que se refiere el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022.

De otro lado, el Impuesto Nacional Sobre Productos Plásticos de Un Solo Uso Utilizados para Envasar, Embalar o Empacar Bienes, es exigible a partir del 13 de diciembre de 2022, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2277 de 2022.

Por lo anterior, el proyecto de decreto establece un mecanismo habilitante de reconocimiento de la no causación del impuesto de plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar bienes desde el 13 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023, considerando un procedimiento en el caso en que el sujeto pasivo haya presentado la declaración del impuesto de plástico, de los años 2022 y 2023, y

decida corregir la declaración para disminuir el valor a pagar en los términos previstos en el artículo 589 del Estatuto Tributario u opte por no corregirla. Para efectos de este mecanismo, es fundamental que los responsables y sujetos pasivos del impuesto de plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, realicen los registros contables que correspondan y conserven los soportes contables que lo acrediten, junto con el o los certificados de economía circular -CEC que soporten la no causación, en dicho periodo.

Tal como ha quedado señalado previamente, a partir de la definición del mecanismo de no causación, el proyecto de decreto asigna responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad que deberá establecer la forma, requisitos y metodología que deberán cumplir las solicitudes del sujeto pasivo con el fin de obtener las certificaciones de economía circular – CEC de que trata el artículo 52 de la Ley 2277 de 2022 y que deberán ser solicitados ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto aplica en todo el territorio nacional a los productores o importadores según corresponda de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-506 de 2023, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, declaró inexequible la expresión, *"bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en"*, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 *"por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"*, por el cargo examinado en esa sentencia; declara exequible el artículo 51 de la mencionada ley y se inhibe para realizar un pronunciamiento de fondo sobre el resto de las normas demandadas (artículos 52 y 53 de la Ley).

Por lo anterior, la definición de productor del artículo 50 de la ley 2277 de 2022 fue ajustada de la siguiente manera:

ARTÍCULO 50 LEY 2277 DE 2022	ARTÍCULO 50 DE LA LEY 2277 DE 2022, AJUSTADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL
c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características: *1. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.* *2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.*	*c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:* *1. Fabrique, ensamble o remanufacture envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.* *2. Importe envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.*

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Constitución Política

Artículo 8, refiere a que es deber del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación.

Artículos 79 y 80, consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental.

Artículo 95 numeral 8, establece la obligación y derecho de todos de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Decreto-Ley 2811 de 1974

Artículo 8, literal a, considera factores que deterioran el ambiente, entre otros, la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, así como la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

Artículo 35, la prohibición de descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos.

Artículo 38, por razón del volumen o de la cantidad de los residuos, las basuras o desechos, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos, señalándole los medios para cada caso.

Ley 99 de 1993

Artículo 5, en sus numerales 2, 10 y 14 establece como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;
- Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.

Ley 2277 de 2022

El artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, crea el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y establece las condiciones generales para su implementación.

Según el artículo 52 ibidem, el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular - CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 52 de la Ley 2277 de 2022, que establece que el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular - CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022, se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Con el proyecto de decreto se modifica el epígrafe del Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 y adiciona el Capítulo 4 al Título 6 de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-506 de 2023, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, declaró exequible el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, mediante el cual se crea el Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

Ninguna

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se identifican costos adicionales por la implementación del acto administrativo.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requieren inversiones debido a que no se prevén costos adicionales.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de decreto establece los criterios para el cálculo del factor de no causación del impuesto nacional a los productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Dichos criterios establecen las bases para implementar la economía circular con beneficios como los siguientes:

- Reducción de fuentes de explotación de materias primas (conservación de recursos naturales / conservación de materiales).
- Prevención de la generación de residuos plásticos.
- Diseño de productos más compatibles con el medio ambiente.
- Cierre de ciclos de uso de materiales para promover el desarrollo sostenible.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*(Marque con una x)*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*(Marque con una x)*
Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*(Marque con una x)*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*(Marque con una x)*

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*(Marque con una x)*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*(Marque con una x)*

Sandra P. Montoya V.

Nombre y firma Sandra Patricia Montoya Villarreal
Directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana - DAASU

Elaboró: Carlos Jairo Ramirez Rodriguez, DAASU, Minambiente.